

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Lingkungan Hidup dan Hukum Lingkungan

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Lingkungan hidup boleh dikatakan merupakan bagian yang mutlak dari kehidupan manusia. Dengan kata lain, lingkungan hidup tidak terlepas dari kehidupan manusia. Manusia mencari makan dan minum serta memenuhi kebutuhan lainnya, adalah karena terdapatnya lingkungan hidup sebagai sumber pertama dan terpenting bagi pemenuhan berbagai kebutuhannya. Dari lingkungan hidupnya, manusia memanfaatkan bagian-bagian lingkungan hidup seperti hewan-hewan, tumbuh-tumbuhan, air, udara, sinar matahari, garam, kayu, barang-barang tambang dan lain sebagainya untuk keperluan hidupnya.

Dari lingkungan hidupnya lah seorang manusia bisa memperoleh daya atau tenaga. Memperoleh kebutuhan pokok atau primer, kebutuhan sekunder atau bahkan sebagai tempat untuk memenuhi lebih dari pada kebutuhannya sendiri berupa hasrat atau keinginan. Atas dasar lingkungan hidupnya pulalah manusia dapat berkreasi dan mengembangkan bakat atau seni.

Dengan demikian dapat dimengerti saat ini, bahwa manusia tidak bisa hidup dalam kesendirian. Bagian-bagian atau komponen-komponen lain, mutlak harus ada untuk mendampingi dan meneruskan kehidupan atau eksistensinya. Bagian-bagian atau komponen-komponen yang mendampingi dan sekaligus sebagai sumber mutlak kehidupannya itulah yang dinamakan lingkungan hidup. Dari uraian tersebut maka bisa diartikan, bahwa yang dimaksud dengan lingkungan hidup adalah semua benda, daya dan kondisi yang terdapat dalam suatu tempat atau ruang tempat manusia atau makhluk hidup berada dan dapat mempengaruhi hidupnya.¹

Pembangunan telah berjalan ratusan tahun di dunia, namun baru pada permulaan tahun tujuh puluhan ini dunia mulai sadar dan cemas akan pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, sehingga mulai menanggapinya secara sungguh-sungguh sebagai masalah dunia. Tetapi inti permasalahan lingkungan hidup di negeri maju berkaitan dengan hasil dan akibat kemajuan ekonomi, sehingga pemikiran yang berkembang di bidang lingkungan hidup berlaku terutama untuk menanggapi masalah-masalah yang khas dijumpai di negara-negara maju, tetapi kurang berarti bagi negara-negara yang sedang berkembang. Baru dalam dasawarsa tahun tujuh puluhan diakui adanya masalah-masalah lingkungan hidup yang khas di negara berkembang.

¹ N.H.T. Siahaan, 1987, *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*, Jakarta, Penerbit Erlangga, hlm. 1-2

Sehingga bobot persoalan lingkungan hidup menanjak ke tingkat internasional dan mencakup semua negara-negara di dunia.²

2. Pengertian Hukum Lingkungan

St. Moenadjat Danusaputro membedakan antara Hukum Lingkungan modern yang berorientasi kepada lingkungan atau *environment-oriented law* dan Hukum Lingkungan yang klasik yang berorientasi kepada penggunaan lingkungan atau *use-oriented law*. Hukum Lingkungan modern menetapkan ketentuan dan norma-norma guna mengatur tindak perbuatan manusia dengan tujuan untuk melindungi lingkungan dari kerusakan dan kemerosotan mutunya demi untuk menjamin kelestariannya agar dapat secara langsung terus-menerus digunakan oleh generasi sekarang maupun generasi-generasi mendatang. Sebaliknya Hukum Lingkungan klasik menetapkan ketentuan dan norma-norma dengan tujuan terutama sekali untuk menjamin penggunaan dan eksploitasi sumber-sumber daya lingkungan dengan berbagai akal dan kepandaian manusia guna mencapai hasil semaksimal mungkin, sehingga sifat dan wataknya juga mengikuti sifat dan watak dari lingkungan itu sendiri dan dengan demikian lebih banyak berguru kepada ekologi. Dengan orientasi kepada lingkungan ini, maka Hukum Lingkungan modern memiliki sifat utuh-menyeluruh atau komprehensifintegral, selalu berada dalam dinamika dengan sifat dan wataknya yang *luwes*, sedang sebaliknya

² Emil Salim, 1985, *Lingkungan Hidup dan Pembangunan*, Jakarta, Mutiara Sumber Widya, hlm. 11-12

Hukum Lingkungan klasik bersifat sektoral, serba kaku dan sukar berubah.³

Drupsteen mengemukakan, bahwa hukum lingkungan (*“Milieu-recht”*) adalah hukum yang berhubungan dengan lingkungan alam (*“natuurlijk milieu”*) dalam arti seluas-luasnya. Ruang lingkungannya berkaitan dengan dan ditentukan oleh ruang lingkup pengelolaan lingkungan. Dengan demikian hukum lingkungan merupakan instrumentarium yuridis bagi pengelolaan lingkungan. Mengingat pengelolaan lingkungan dilakukan terutama oleh pemerintah, maka hukum lingkungan sebagian besar terdiri atas hukum pemerintahan (*“bestuursrecht”*).

Di samping hukum lingkungan pemerintahan (*“bestuursrechtelijk milieurecht”*) yang dibentuk oleh badan-badan internasional atau melalui perjanjian dengan negara-negara lain. Demikian pula terdapat hukum lingkungan keperdataan (*“privaatrechtelijk milieurecht”*), hukum lingkungan ketatanegaraan (*“staatsrechtelijk milieurecht”*), hukum lingkungan kepidanaan (*“stafrechtelijk milieurecht”*), sepanjang bidang-bidang hukum ini memuat ketentuan-ketentuan yang bertalian dengan pengelolaan lingkungan hidup.⁴

³ St. Moenajat Danusaputro, *Hukum Lingkungan, Buku I: Umum*, Binacipta, Bandung, 1977, hal. 35-36. Dikutip oleh Mohammad Taufik Makarao, 2006, *Aspek-aspek Hukum Lingkungan*, Jakarta, Indeks, hlm. 3

⁴ Koesnadi Hardjasoemantri, 1996, *Hukum Tata Lingkungan: Edisi keenam*, Gadjah Mada University Press, hlm. 33

3. Instrumen Hukum Lingkungan

Tanggung jawab pengelolaan lingkungan berada pada pemerintah dalam arti tidak diserahkan kepada orang perorang warga negara atau menjadi Hukum Perdata. Tanggung jawab pengelolaan lingkungan ada pada Pemerintah yang membawa konsekuensi terhadap kelembagaan dan kewenangan bagi pemerintah untuk melakukan pengelolaan lingkungan.

Sebagai hukum administrasi dengan sifatnya yang instrumental, maka fungsi yang menonjol dalam hukum lingkungan administratif adalah bersifat preventif berupa pencegahan terhadap penemuan dan/atau kerusakan lingkungan. Dalam Pasal 13 ayat (1) UUPPLH disebutkan bahwa Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. pencegahan; b. penanggulangan; c. pemulihan. Yang melaksanakan pengendalian disebut pada ayat (3) bahwa Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing.

Dalam menjalankan tugasnya Pemerintah melakukan pengelolaan lingkungan lebih bersifat preventif daripada represif. Kepada pemerintah oleh UU No.23 Tahun 1997 diberikan instrument hukum yang dikenal dengan baku mutu lingkungan, analisis mengenai dampak lingkungan (amdal) dan perizinan. Memang apabila dibandingkan dengan UU No. 23 Tahun 1997, maka dalam UU No. 32 Tahun 2009 ada sejumlah penguatan terhadap instrument pemerintah dalam pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan sebagaimana disebut dalam Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2009. Instrument pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup termuat dalam Pasal 14 UU No.32 Tahun 2009 yang terdiri atas:

- a. KLHS (Kajian Lingkungan Hidup Strategis);
- b. Tata ruang;
- c. Baku mutu lingkungan hidup;
- d. Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup;
- e. Amdal;
- f. UKL-UPL;
- g. Perizinan;
- h. Instrumen ekonomi lingkungan hidup;
- i. Peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup;

- j. Anggaran berbasis lingkungan hidup;
- k. Analisis risiko lingkungan hidup;
- l. Audit lingkungan hidup; dan
- m. Instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan.⁵

4. Perkembangan Hukum Lingkungan di Indonesia

Awal mula langkah konkret dari pengelolaan lingkungan hidup ini adalah ketika dilaksanakan seminar tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Pembangunan Nasional yang diselenggarakan di Universitas Padjajaran pada 15-18 Mei 1972. Di dalam forum tersebut, dielaborasi permasalahan yang berhubungan dengan lingkungan hidup dengan segala dimensinya.

Secara normatif, seminar itu melahirkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Akan tetapi, dengan perkembangan yang terus melaju, aturan hukum pun harus diperbarui sesuai dengan perkembangan masa pula. Maka yang terakhir kali, disahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang diidealismekan sebagai perangkat normatif untuk pedoman dalam pengelolaan serta perlindungan terhadap lingkungan hidup secara lebih terstruktur dalam arti pengelolaan yang lebih terarah, baik dalam hal

⁵ M. Hadin Muhjad, 2015, *Op.Cit.*, hlm. 36-37

perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap berbagai modus pelanggaran hukum lingkungan hidup.⁶

5. Asas dan Tujuan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Hukum lingkungan dalam pengertian yang paling sederhana adalah hukum yang mengatur tatanan lingkungan (lingkungan hidup).⁷

Dalam hal ini, Pengelolaan lingkungan hidup berasaskan pelestarian kemampuan lingkungan yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan bagi peningkatan kesejahteraan manusia. Dengan pengelolaan lingkungan hidup tersebut dikandung maksud untuk mencapai tujuan pengelolaan yang dikehendaki. Adapun tujuan pengelolaan lingkungan hidup yang dikehendaki itu adalah:

- a. Tercapainya keselarasan hubungan antara manusia dengan lingkungan hidup sebagai tujuan membangun manusia Indonesia seutuhnya;
- b. Terkendalinya pemanfaatan sumber daya secara bijaksana;
- c. Terwujudnya manusia Indonesia sebagai Pembina lingkungan hidup;
- d. Terlaksananya pembangunan berwawasan lingkungan untuk kepentingan generasi sekarang dan mendatang;

⁶ Samsul Wahidin, 2014, *Dimensi Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 10-11

⁷ Munadjat Danusaputro, *Hukum Lingkungan Buku V, Sektorial, Jilid I Hukum Lingkungan Nusantara*, Binacipta Bandung, 1982 hlm. 105, Abdurrahman, 1986, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung, Penerbit Alumni, hlm 30

- e. Terlindunginya negara terhadap dampak kegiatan diluar wilayah Negara yang menyebabkan kerusakan dan pencemaran lingkungan.⁸

B. Tinjauan Umum Tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL)

1. Pengertian AMDAL

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) atau *Environmental Impact Analysis (EIA)* adalah hasil studi mengenai dampak penting suatu usaha atau kegiatan yang direncanakan terhadap lingkungan hidup. AMDAL muncul sebagai jawaban atas keprihatinan tentang dampak negatif dari kegiatan manusia, khususnya pencemaran lingkungan akibat kegiatan industri pada tahun 1960-an. Sejak itu, AMDAL telah menjadi alat utama untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan manajemen yang bersih lingkungan dan selalu melekat pada tujuan pembangunan yang berkelanjutan.⁹

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan adalah suatu studi yang mendalam tentang dampak negatif dari suatu kegiatan. AMDAL mempelajari dampak pembangunan terhadap lingkungan hidup dan dampak lingkungan terhadap pembangunan yang didasarkan pada

⁸ Harun M. Husein, 1993, *Lingkungan Hidup: Masalah, Pengelolaan, dan Penegakan Hukumnya*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 51

⁹ Fola S. Ebisemiju, *Environmental Impact Assessment: Making it Work in Developing Countries*, *Journal of Environmental Management*, 1993, Vol. 38. Dikutip oleh Masrudi Muchtar, Abdul Khair, Noraida, 2016, *Hukum Kesehatan Lingkungan: Kajian Teoritis dan Perkembangan Pemikiran*, Yogyakarta, Pustaka Baru Press, hlm. 187-188

konsep ekologi, yaitu ilmu yang mempelajari hubungan timbal balik antara manusia dengan lingkungan hidup, oleh karena itu konsep AMDAL dikatakan sebagai konsep ekologi pembangunan, yang mempelajari hubungan timbal balik antara pembangunan dengan lingkungan hidup.¹⁰

2. AMDAL dalam Perlindungan Preventif Lingkungan Hidup

Pada hakikatnya dokumen amdal dapat memberikan potret yang jelas secara ilmiah tentang analisis kegiatan dan dampak yang mungkin terjadi dari sebuah kegiatan tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut, posisi amdal sangat strategis dalam upaya perlindungan preventif dalam perizinan suatu kegiatan yang berwawasan lingkungan. Amdal sebagai dokumen yang strategis sudah seharusnya merupakan instrument pencegah, penataan, dan pengendali berbagai persoalan lingkungan yang utama dalam komponen pemberian izin. Hal tersebut karena amdal berpotensi memberikan antisipasi berbagai kemungkinan yang akan terjadi terhadap lingkungan.

Amdal merupakan instrument strategis yang bersifat preventif dalam rangka menganalisa secara holistik dan komprehensif seluruh komponen lingkungan dan kegiatan serta dampaknya. Berbagai aspek dianalisa secara integral dalam dokumen amdal, oleh karena itu penetapan perizinan sebagai upaya perlindungan preventif sudah

¹⁰ Soemarwoto, Otto, 1988, *Analisis Dampak Lingkungan*, hlm. 43. Dikutip oleh Nino Augusta Sasongko, 2010, "Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) oleh Badan Lingkungan Hidup Kabupaten Cilacap", *Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman*, hlm. 19

selayaknya mengacu pada hasil analisa amdal. Maka dengan hal-hal yang diuraikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Amdal adalah instrument kebijakan lingkungan yang penting bagi proses pengambilan keputusan berupa izin oleh instansi yang bertanggung jawab terhadap rencana kegiatan yang mempunyai dampak penting terhadap lingkungan.¹¹

3. AMDAL Sebagai Persyaratan Perizinan Lingkungan

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan di Indonesia. AMDAL ini dibuat saat perencanaan suatu proyek yang diperkirakan akan memberikan pengaruh terhadap lingkungan hidup disekitarnya. Adapun yang dimaksud lingkungan hidup di sini adalah aspek Abiotik, Biotik, dan Kultural.

Dalam keputusan izin, ditetapkan pula syarat dan kewajiban penanggung jawab usaha terhadap kelestarian lingkungan. Persyaratan itu meliputi Rencana Pengelolaan Lingkungan (RKL) yang menjadi bagian dari AMDAL yang dibuatkan oleh penanggung jawab usaha sebagai persyaratan untuk memperoleh izin. Dasar hukum AMDAL adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. Untuk dokumen AMDAL terdiri dari:

¹¹ Masrudi Muchtar, Abdul Khair, Noraida, *Op.Cit.*, hlm. 188-189

- a. Dokumen Kerangka Acuan Analisis Dampak Lingkungan Hidup (KA-ANDAL);
- b. Dokumen Analisis Dampak Lingkungan Hidup (ANDAL);
- c. Dokumen Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL);
- d. Dokumen Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL)

AMDAL digunakan sebagai bahan bagi perencanaan pembangunan wilayah, membantu proses pengambilan keputusan tentang kelayakan lingkungan hidup dari rencana usaha dan/atau kegiatan. Memberi masukan untuk penyusunan desain rinci teknis dari rencana usaha dan/atau kegiatan. Memberi masukan untuk penyusunan rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup. Memberi informasi bagi masyarakat atas dampak yang ditimbulkan dari suatu rencana usaha dan atau kegiatan.¹²

Dengan demikian, AMDAL sangat diperlukan sebagai dasar bagi proses pengambilan keputusan tentang “Perizinan Lingkungan” rencana kegiatan yang mempunyai dampak besar dan penting. Untuk itu yang dibutuhkan adalah kualifikasi profesional studi AMDAL dengan memberikan kontribusi alternatif dan proyeksi futuristik tentang beragam kemungkinan dampak yang ditimbulkan oleh suatu rencana kegiatan. Kecermatan dan kehati-hatian dalam pengambilan keputusan atas AMDAL merupakan *Conditio sine qua non*.

¹² Samsul Wahidin, 2014, *Op.Cit.*, hlm. 74

Sebagai salah satu elemen penting hukum lingkungan, AMDAL pada hakekatnya merupakan upaya prosedural guna melakukan pencegahan pencemaran lingkungan yang terinternalisir dalam tata laksana perizinan lingkungan. Amdal bukanlah komponen yang berdiri sendiri. Dalam totalitas “Rotasi” penyusunannya, AMDAL tidak hanya berdimensi “*Science*” semata, melainkan juga bernuansa “*art*” yang niscaya dibutuhkan dalam tataran pengambilan keputusan perizinan lingkungan, kegiatan yang diduga mempunyai dampak besar dan penting bagi kelestarian fungsi lingkungan.¹³

4. Jenis-jenis AMDAL

AMDAL merupakan suatu mekanisme perencanaan yang matang dan akurat mengenai kegiatan dan/atau usaha manusia dalam mengatasi persoalan lingkungan. Amdal adalah instrument kelayakan yang berfungsi sebagai alat indicator pengaman, baik terhadap lingkungan maupun dampaknya sendiri.

AMDAL juga merupakan langkah bijak dan baik ditinjau dari segi ilmu dan teknologi, maupun segi-segi sosial budaya. Pada prinsipnya AMDAL dapat digolongkan dalam beberapa jenis yaitu:¹⁴

a. AMDAL Tunggal

AMDAL ini dilakukan terhadap satu jenis usaha atau kegiatan saja karena kegiatan bersifat tunggal, sehingga

¹³ Taufik Iman Santoso, 2008, *Amdal dan Jaminan Perlindungan Hukum*, Malang, Setara Press, hlm 47-48

¹⁴ Taufik Iman Santoso, *Politik Hukum Amdal*, Malang, Setara Press, hlm. 94-95. Dikutip oleh Masrudi Muchtar, Abdul Khair, Noraida, 2016, *Op.Cit.*, hlm. 191-192

kewenangan pembinaannya berada dibawah satu instansi yang membidangi usaha atau kegiatan tersebut.

b. AMDAL Sektor

Kebijakan AMDAL ini penetapannya ditetapkan oleh Menteri sektoral, artinya bahwa jenis usaha atau kegiatan yang wajib memiliki AMDAL ditetapkan oleh Menteri setelah mendengar serta memperhatikan saran dan pendapat Menteri lain terkait, dengan demikian kewajiban AMDAL kegiatan bersifat sektoral.

c. AMDAL Terpadu

AMDAL ini adalah hasil kajian mengenai dampak besar dan penting dari suatu usaha/kegiatan yang bersifat terpadu yang direncanakan terhadap lingkungan dalam suatu hamparan ekosistem dengan melibatkan kewenangan lebih dari satu instansi yang membidangi kegiatan tersebut.

d. AMDAL Regional/Kawasan

Amdal ini adalah hasil kajian mengenai dampak besar dan penting dari suatu usaha atau kegiatan yang bersifat terpadu yang direncanakan terhadap lingkungan dalam suatu hamparan ekosistem zona pengembangan wilayah atau kawasan sesuai dengan tata ruang.

5. AMDAL Menurut Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 33 dan Pasal 41 Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. PP No. 27 tahun 2012 ini mengatur dua instrumen perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yaitu instrumen kajian lingkungan hidup (dalam bentuk AMDAL dan UKL-UPL) serta instrumen Izin Lingkungan. Penggabungan substansi tentang amdal dan izin lingkungan dalam PP ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa AMDAL/UKL-UPL dan izin lingkungan merupakan satu kesatuan. Dengan terbitnya PP No. 27 Tahun 2012, ada perubahan mendasar terhadap tata cara penyusunan dokumen Amdal. Sebelumnya dalam PP No. 27 Tahun 1999 tentang AMDAL, disebutkan bahwa dokumen AMDAL adalah dokumen yang terdiri dari 5 dokumen yaitu Dokumen KA-ANDAL, ANDAL, RKL, RPL, dan Ringkasan Eksekutif. Tetapi dalam PP No. 27 Tahun 2012, dokumen Amdal hanya terdiri dari 3 dokumen saja, yaitu Dokumen KA-ANDAL, ANDAL, dan RKL-RPL.

Dalam PP No. 27 Tahun 2012 mengatur hubungan antara izin lingkungan dengan proses pengawasan dan penegakan hukum. Pasal 71 dalam PP No. 27 Tahun 2012 memberikan ruang jelas mengenai penerapan sanksi atas pemegang izin lingkungan yang melanggar kewajibannya sebagaimana yang diatur dalam Pasal 53. Secara umum,

dapat disimpulkan bahwa sasaran dari terbitnya PP No. 27 Tahun 2012 ini adalah terlindungi dan terkelolanya lingkungan hidup sedangkan sasaran mikro dari terbitnya peraturan ini adalah memberi dasar hukum yang jelas atas penerapan instrument izin lingkungan dan memberikan beberapa perbaikan atas penerapan instrument amdal dan UKL-UPL.

Salah satu hal yang juga penting dalam PP No. 27 Tahun 2012 ini adalah semakin besarnya ruang bagi keterlibatan masyarakat khususnya masyarakat terkena dampak dalam hal penentuan keputusan mengenai layak tidaknya rencana usaha dan/atau kegiatan tersebut. Permohonan izin lingkungan dan penerbitan izin lingkungan harus diumumkan 3 kali dalam tahap perencanaan (sebelumnya dalam PP No. 27 Tahun 1999 hanya mewajibkan satu kali pengumuman saja yaitu pada tahap sebelum menyusun kerangka acuan (KA) Andal). Dengan demikian, masyarakat akan dapat berpartisipasi aktif dan memberikan saran atas setiap rencana usaha dan/atau kegiatan di daerahnya.

Hal positif lainnya dalam PP No. 27 Tahun 2012 ini adalah pengaturan, bahwa PNS di instansi lingkungan hidup, dilarang menyusun amdal maupun UKL-UPL. Ketentuan ini dirancang sebagai upaya untuk menjaga akuntabilitas amdal maupun UKL-UPL sebagai kajian ilmiah yang harus bersih dari segala bentuk intervensi kepentingan kelompok atau golongan.¹⁵

¹⁵ M. Hadin Muhjad, 2015, *Op.Cit.*, hlm. 60-62.

Tabel 1. Pasal-pasal dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2012 yang memerintahkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup

	Pasal	Bunyi Pasal
1.	Pasal 6	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 diatur dengan Peraturan Menteri.
2	Pasal 9	(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengikutsertaan masyarakat dalam penyusunan AMDAL diatur dengan Peraturan Menteri.
3	Pasal 10	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan untuk mendirikan lembaga penyedia jasa penyusunan dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b diatur dengan Peraturan Menteri.
4	Pasal 13	(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengecualian untuk usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diatur dengan Peraturan Menteri.
5	Pasal 16	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan UKL-UPL diatur dengan Peraturan Menteri.
6	Pasal 26	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penilaian Kerangka Acuan diatur dengan Peraturan Menteri.
7	Pasal 35	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penilaian AMDAL dan RKL-RPL diatur dengan Peraturan Menteri.
8	Pasal 50	(8) Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria perubahan usaha dan/atau kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tata cara perubahan Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup, perubahan Rekomendasi UKL-UPL, dan penerbitan perubahan izin lingkungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) diatur dengan Peraturan Menteri.
9	Pasal 52	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penerbitan izin lingkungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47

		sampai dengan pasal 51 diatur dengan Peraturan Menteri
10	Pasal 58	(2) Ketentuan mengenai persyaratan dan tata cara lisensi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri
11	Pasal 67	Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembinaan dan evaluasi kinerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 sampai dengan Pasal 66 diatur dengan Peraturan Menteri

C. Tinjauan Umum Tentang Perizinan

1. Pengertian Perizinan

Menurut ahli hukum Belanda N.M Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, izin merupakan suatu persetujuan dan penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan larangan perundang-undangan (izin dalam arti sempit).¹⁶ Berdasarkan pendapat ini, izin tidak dapat melakukan sesuatu kecuali diizinkan. Jadi, aktivitas terhadap suatu objek tertentu pada dasarnya dilarang. Seseorang atau badan hukum dapat melakukan usaha atau kegiatan atas objek tersebut jika mendapat dari pemerintah/pemerintah daerah yang mengikatkan perannya dalam kegiatan yang dilakukan oleh orang atau pihak yang bersangkutan.¹⁷

¹⁶ N.M. Spelt dan J.B.J.M ten Berge, disunting Philipus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Penerbit Yuridika, Surabaya, hlm 2-3, dikutip oleh Helmi, 2012, *Hukum Perizinan Lingkungan Hidup*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 77.

¹⁷ *Ibid.*

Perizinan tidak lahir dengan sendirinya secara serta merta, namun mestinya ditopang oleh “wewenang” yang telah diberikan kepada pejabat publik (pemerintah sebagai pelaksana undang-undang/*chief executive*). Pada akhirnya pemberian Izin oleh pemerintah kepada orang/ individu dan badan hukum dilaksanakan melalui surat keputusan atau ketetapan yang selanjutnya menjadi ranah hukum administrasi negara.¹⁸

Izin adalah salah satu instrument yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintahan menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasannya.¹⁹

¹⁸Damang Averroes Al-Khawarizmi, “Pengertian Perizinan”, <http://www.negarahunik.com/hukum/pengertian-perizinan.html>, diakses pada tanggal 27 Oktober 2016, pukul 13:21 WIB

¹⁹ Philipus Mandiri Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Perizinan*, Surabaya, Yuridika, hlm 2

2. Unsur-unsur Perizinan

Terdapat 5 unsur perizinan yaitu:²⁰

- a. Instrumen yuridis, Izin merupakan instrumen yuridis dalam bentuk keputusan yang bersifat konstitutif dan yang digunakan oleh pemerintah untuk menghadapi atau menetapkan peristiwa konkret.
- b. Peraturan perundang-undangan, pembuatan dan penerbitan keputusan izin merupakan tindakan hukum pemerintahan. Sebagai tindakan hukum, harus ada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan atau harus berdasarkan pada asas legalitas.
- c. Organ pemerintah, izin hanya boleh dikeluarkan oleh organ pemerintahan, menurut N.M, Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, keputusan yang memberikan izin harus diambil oleh organ yang berwenang, dan hampir selalu yang terkait adalah organ-organ pemerintahan atau administrasi negara.
- d. Peristiwa konkret, izin merupakan instrumen yuridis yang berbentuk keputusan, yang digunakan oleh pemerintah dalam menghadapi peristiwa konkret dan individual. Peristiwa konkret artinya peristiwa yang terjadi pada waktu tertentu, orang tertentu, tempat tertentu, dan fakta hukum tertentu.

²⁰ Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm 201.

- e. Prosedur persyaratan, pada umumnya permohonan izin harus menempuh prosedur tertentu yang ditentukan oleh pemerintah, selaku pemberi izin. Disamping harus memenuhi prosedur tertentu, pemohon izin juga harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang ditentukan secara sepihak oleh pemerintah atau pemberi izin.

3. Tujuan Suatu Sistem Perizinan

Dengan mengikat tindakan-tindakan pada suatu sistem perizinan, pembuat undang-undang dapat mengejar berbagai tujuan.

Motif-motif untuk menggunakan sistem izin dapat berupa:

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan – “*struen*”) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar pada monument-monumen);
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan “*Drank-en Horecawet*”, dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).

Jadi, izin digunakan oleh penguasa sebagai instrument untuk mempengaruhi (hubungan dengan) para warga agar mau mengikuti cara yang dianjurkannya guna mencapai suatu tujuan kongkrit. Namun kadangkala ia dapat disimpulkan dari konsideran undang-undang atau peraturan yang mengatur izin tersebut, atau dapat pula dari isi atau sejarah lahirnya undang-undang itu.²¹

4. Bentuk dan Isi Izin

Sesuai dengan sifatnya yang merupakan bagian dari keputusan, izin selalu dibuat dalam bentuk tertulis. Sebagai keputusan tertulis, secara umum izin memuat hal-hal sebagai berikut:²²

- a. Organ yang berwenang. Dalam izin dinyatakan yang memberikannya, biasanya dari kepala surat dan penandatanganan izin akan nyata organ mana yang memberi izin.
- b. Yang dialamatkan. Izin ditunjukkan kepada pihak yang berkepentingan. Biasanya izin lahir setelah yang berkepentingan mengajukan permohonan kepentingan untuk itu, karena itu keputusan yang memuat izin akan dialamatkan pula kepada pihak yang memohon izin.
- c. Diktum. Keputusan yang memuat izin, demi alasan kepastian hukum harus memuat uraian sejelas mungkin untuk apa izin itu diberikan. Bagian keputusan ini, dimana akibat-akibat hukum yang

²¹ Philipus Mandiri Hadjon, 1993, *Op.Cit.*, hlm 4-5.

²² Ridwan HR, 2010, *Op.Cit.*, hlm 208

ditimbulkan oleh keputusan, dinamakan dictum, yang merupakan inti dari keputusan.

- d. Ketentuan-ketentuan, pembatasan-pembatasan, dan syarat-syarat. Sebagaimana kebanyakan keputusan, didalamnya mengandung ketentuan, pembatasan, dan syarat-syarat, demikian pula dengan keputusan yang berisi izin.
- e. Pemberian alasan. Pemberian alasan dapat memuat hal-hal seperti penyebutan ketentuan undang-undang, pertimbangan-pertimbangan hukum, dan penetapan fakta.
- f. Pemberitahuan-pemberitahuan tambahan. Pemberitahuan tambahan dapat berisi bahwa kepada pihak yang dialamatkan ditunjukkan akibat-akibat dari pelanggaran ketentuan dalam izin, seperti sanksi-sanksi yang mungkin diberikan pada ketidakpatuhan.

D. Tinjauan Umum Tentang Perumahan

1. Pengertian Perumahan

Dalam ketentuan umum Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, yang dimaksud dengan perumahan dan kawasan permukiman adalah suatu kesatuan sistem yang terdiri dari pembinaan, penyelenggaraan kawasan permukiman, pemeliharaan dan perbaikan, pencegahan dan peningkatan kualitas terhadap perumahan kumuh dan permukiman

kumuh, penyediaan tanah, pendanaan dan sistem pembiayaan, serta peran masyarakat.

Setiap manusia dimanapun berada membutuhkan tempat untuk tinggal yang disebut rumah. Rumah berfungsi sebagai tempat untuk melepaskan lelah, tempat bergaul dan membina rasa kekeluargaan diantara anggota keluarga, tempat berlindung dan menyimpan barang berharga, dan rumah juga merupakan status lambang sosial.²³

Pasal 28H ayat (1) UUD negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa: “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak mendapatkan pelayanan kesehatan.” Rumah sebagai tempat tinggal mempunyai peran yang strategis dalam pembentukan watak dan kepribadian bangsa sebagai salah satu upaya membangun manusia Indonesia seutuhnya, berjati diri, mandiri, dan produktif sehingga terpenuhinya tempat tinggal merupakan kebutuhan dasar bagi setiap manusia, yang akan terus ada dan berkembang sesuai dengan tahapan atau siklus kehidupan manusia.

Perumahan merupakan kebutuhan dasar di samping pangan dan sandang. Karena itu, untuk memenuhi kebutuhan akan perumahan yang meningkat bersamaan dengan penambahan penduduk diperlukan penanganan dengan perencanaan yang saksama disertai keikutsertaan dana dan daya yang ada dalam masyarakat. Setiap manusia dihadapkan

²³ Keman, S., 2005. “Kesehatan Perumahan dan Lingkungan Pemukiman”, *Jurnal Kesehatan Lingkungan*, Vol. 2, No. 1, Juli 2005 : 29 -42, hlm. 30

pada 3 (tiga) kebutuhan dasar yaitu pangan (makanan), sandang (pakaian), dan papan (rumah). Kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian, baik di perkotaan maupun perdesaan terus meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk. Pada dasarnya, pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian merupakan tanggung jawab masyarakat itu sendiri. Namun demikian, pemerintah, pemerintah daerah, dan perusahaan swasta yang bergerak dalam bidang pembangunan didorong untuk dapat membantu masyarakat dalam pemenuhan kebutuhan akan rumah sebagai tempat tinggal atau hunian.²⁴

2. Asas dan Tujuan Penyelenggaraan Perumahan dan Permukiman

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, perumahan dan permukiman memuat beberapa asas yaitu:²⁵

- a. Kesejahteraan; Asas Kesejahteraan adalah memberikan landasan agar kebutuhan perumahan dan kawasan permukiman yang layak bagi masyarakat dapat terpenuhi sehingga masyarakat mampu mengembangkan diri dan beradab, serta dapat melaksanakan fungsi sosialnya.

²⁴ Urip Santoso, 2014, *Op.Cit.*, hlm. 1-2

²⁵ Agung Syarifudin, 2016, "Pengawasan Terhadap Perizinan Pembangunan Perumahan dengan Hunian Berimbang di Kota Bandung dalam Mewujudkan Negara Kesejahteraan (*Welfare State*), *Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Pasundan*, hlm 33-36

- b. Keadilan dan pemerataan; Asas keadilan dan pemerataan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan dibidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dinikmati secara proporsional dan merata bagi seluruh rakyat.
- c. Kenasionalan; Asas kenasionalan adalah memberikan landasan agar hak kepemilikan tanah hanya berlaku untuk warga negara Indonesia, sedangkan hak menghuni dan menempati oleh orang asing hanya dimungkinkan dengan cara hak sewa atau hak pakai atas rumah.
- d. Keefisienan dan kemanfaatan; Asas keefisienan dan kemanfaatan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki berupa sumber daya tanah, teknologi rancang bangun, dan industri bahan bangunan yang sehat untuk memberikan keuntungan dan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat.
- e. Keterjangkauan dan kemudahan; Asas keterjangkauan dan kemudahan adalah memberikan landasan agar hasil pembangunan di bidang perumahan dan kawasan permukiman dapat dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat, serta mendorong terciptanya iklim kondusif dengan memberikan kemudahan bagi MBR agar setiap warga negara Indonesia mampu memenuhi kebutuhan dasar akan perumahan dan permukiman.

- f. Kemandirian dan kebersamaan; Asas kemandirian dan kebersamaan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman bertumpu pada prakarsa, swadaya, dan peran masyarakat untuk turut serta mengupayakan pengadaan dan pemeliharaan terhadap aspek-aspek perumahan dan kawasan permukiman sehingga mampu membangkitkan kepercayaan, kemampuan, dan kekuatan sendiri, serta terciptanya kerja sama antara pemangku kepentingan di bidang perumahan dan kawasan permukiman.
- g. Kemitraan; Asas kemitraan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah dengan melibatkan peran pelaku usaha dan masyarakat, dengan prinsip saling memerlukan, memercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang dilakukan, baik langsung maupun tidak langsung.
- h. Keserasian dan keseimbangan; Asas keserasian dan keseimbangan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan mewujudkan keserasian antara struktur ruang dan pola ruang, keselarasan antara kehidupan manusia dengan lingkungan, keseimbangan pertumbuhan dan perkembangan antardaerah, serta memperhatikan dampak penting terhadap lingkungan.

- i. Keterpaduan; Asas keterpaduan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman dilaksanakan dengan memadukan kebijakan dalam perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan, dan pengendalian, baik intra- maupun antar instansi serta sektor terkait dalam kesatuan yang bulat dan utuh, saling menunjang, dan saling mengisi.
- j. Kesehatan; Asas kesehatan adalah memberikan landasan agar pembangunan perumahan dan kawasan permukiman memenuhi standar rumah sehat, syarat kesehatan lingkungan, dan perilaku hidup sehat.
- k. Kelestarian dan keberlanjutan; Asas kelestarian dan keberlanjutan adalah memberikan landasan agar penyediaan perumahan dan kawasan permukiman dilakukan dengan memperhatikan kondisi lingkungan hidup, dan menyesuaikan dengan kebutuhan yang terus meningkat sejalan dengan laju kenaikan jumlah penduduk dan luas kawasan secara serasi dan seimbang untuk generasi sekarang dan generasi yang akan datang.
- l. Keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan. Asas keselamatan, keamanan, ketertiban, dan keteraturan adalah memberikan landasan agar penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman memperhatikan masalah keselamatan dan keamanan bangunan beserta infrastrukturnya, keselamatan dan keamanan lingkungan dari berbagai ancaman yang membahayakan

penghuninya, ketertiban administrasi, dan keteraturan dalam pemanfaatan perumahan dan kawasan permukiman.

Dan menurut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman, tujuan dari penyelenggaraan perumahan dan permukiman yaitu:

- a. memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman;
- b. mendukung penataan dan pengembangan wilayah serta penyebaran penduduk yang proporsional melalui pertumbuhan lingkungan hunian dan kawasan permukiman sesuai dengan tata ruang untuk mewujudkan keseimbangan kepentingan, terutama bagi MBR;
- c. meningkatkan daya guna dan hasil guna sumber daya alam bagi pembangunan perumahan dengan tetap memperhatikan kelestarian fungsi lingkungan, baik di kawasan perkotaan maupun kawasan perdesaan;
- d. memberdayakan para pemangku kepentingan bidang pembangunan perumahan dan kawasan permukiman;
- e. menunjang pembangunan di bidang ekonomi, sosial, dan budaya;
dan
- f. menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.

3. Kriteria Kawasan Perumahan Yang Layak

Beberapa kriteria kawasan perumahan atau permukiman yang layak adalah:²⁶

- a. Ketersediaan layanan; Ketersediaan layanan, bahan-bahan baku, fasilitas, dan infra struktur. Tempat tinggal yang layak harus memiliki fasilitas tertentu yang penting bagi 22 kesehatan, keamanan, kenyamanan, dan nutrisi. Semua penerima manfaat dari hak atas tempat tinggal yang layak harus memiliki akses yang berkelanjutan terhadap sumber daya alam dan publik, air minum yang aman, energi untuk memasak, suhu dan cahaya, alat-alat untuk menyimpan makanan, pembuangan sampah, saluran air, layanan darurat.
- b. Keterjangkauan; Biaya pengeluaran seseorang atau rumah tangga yang bertempat tinggal harus pada tingkat tertentu dimana pencapaian dan pemenuhan terhadap kebutuhan dasar lainnya tidak terancam atau terganggu. Tindakan harus diambil oleh Negara Pihak untuk memastikan bahwa persentasi biaya yang berhubungan dengan tempat tinggal, secara umum sepadan dengan tingkat pendapatan. Dalam kaitannya dengan prinsip keterjangkauan, penghuni harus dilindungi dengan perlengkapan yang layak ketika

²⁶ Zulfie Syarief, *Kebijakan Pemerintah di Bidang Perumahan dan Permukiman bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah*, USU Press, Medan. 2000.hlm. 9-11 . Dikutip oleh Febrian Erlangga, 2014, “Peran Dinas Tata Kota dalam Meningkatkan Kualitas Perumahan dan Permukiman Kumuh di Bandar Lampung”, *Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Lampung*, hlm. 21-23

berhadapan dengan tingkat sewa yang tidak masuk akal atau kenaikan uang sewa.

- c. Layak huni; Tempat tinggal yang memadai haruslah layak dihuni, artinya dapat menyediakan ruang yang cukup bagi penghuninya dan dapat melindungi mereka dari cuaca dingin, lembab, panas, hujan, angin, atau ancaman- ancaman bagi kesehatan, bahaya fisik bangunan, dan vektor penyakit. Keamanan fisik penghuni harus pula terjamin. Tempat tinggal sebagai faktor lingkungan yang paling sering dikaitkan dengan kondisi-kondisi penyebab penyakit berdasarkan berbagai analisis epidemiologi; yaitu, tempat tinggal dan kondisi kehidupan yang tidak layak dan kurang sempurna selalu berkaitan dengan tingginya tingkat kematian dan ketidaksehatan.
- d. Aksesibilitas; Tempat tinggal yang layak harus dapat diakses oleh semua orang yang berhak atasnya. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung seperti halnya manula, anak-anak, penderita cacat fisik, penderita sakit stadium akhir, penderita HIV- positif, penderita sakit menahun, penderita cacat mental, korban bencana alam, penghuni kawasan rawan bencana, dan lain-lain harus diyakinkan mengenai standar prioritas untuk lingkungan tempat tinggal mereka.

- e. Lokasi; Tempat tinggal yang layak harus berada di lokasi yang terbuka terhadap akses pekerjaan, pelayanan kesehatan, sekolah, pusat kesehatan anak, dan fasilitas-fasilitas umum lainnya. Di samping itu, rumah hendaknya tidak didirikan di lokasi-lokasi yang telah atau akan segera terpolusi, yang mengancam hak untuk hidup sehat para penghuninya.

- f. Kelayakan budaya; Cara rumah didirikan, bahan baku bangunan yang digunakan, dan kebijakan- kebijakan yang mendukung kedua unsur tersebut harus memungkinkan pernyataan identitas budaya dan keragaman tempat tinggal. Berbagai aktivitas yang ditujukan bagi peningkatan dan modernisasi dalam lingkungan tempat tinggal harus dapat memastikan bahwa dimensi-dimensi budaya dari tempat tinggal tidak dikorbankan, dan bahwa, diantaranya, fasilitas-fasilitas berteknologi modern, juga telah dilengkapi dengan semestinya.